Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2396

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für Sozialpolitik
(20. Ausschuß)

über die versicherungstechnischen Bilanzen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten für den 1. Januar 1959, das Gutachten des Sozialbeirates und den Bericht der Bundesregierung hierzu

— Drucksache IV/640 —

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Schellenberg

Übersicht

I. Vorbemerkungen

Der Ausschuß für Sozialpolitik hat in acht Sitzungen die von der Bundesregierung vorgelegten versicherungstechnischen Bilanzen der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten für den 1. Januar 1959 beraten.

Zu den allgemeinen Problemen der versicherungstechnischen Bilanzen wurden als Sachverständige die Herren

Dr. Fürst, Präsident des Statistischen Bundesamtes,

Dipl.-Math. Dr. Heubeck,

Prof. Dr. Jecht, Institut für Finanzwissenschaft an der Universität München,

Prof. Dr. Rüstow, IFO-Institut München, als Vertreter der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V.,

Verwaltungsdirektor Waldmann, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

gehört. An der Sachverständigenanhörung beteiligten sich der Vorsitzende und die beiden stellvertretenden Vorsitzenden des Sozialbeirats, die Herren

Prof. Dr. Meinhold,

Dipl.-Volkswirt Holler,

Dr. Zigan.

Schriftlich wurde Herr Dr. Grohmann, Statistisches Seminar der Universität Frankfurt, befragt.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Zu dem besonderen Problem des Finanzausgleichs in der Wanderversicherung zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten wurden als Sachverständige die Herren

Dipl.-Math. Giese, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte,

Verwaltungsdirektor Waldmann, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger,

gehört.

Vor Anhörung der Sachverständigen hielten Regierungsvertreter einführende Vorträge, u. a. über

a) die Aufgabe, das Wesen und den Inhalt der Bilanzen, die getroffenen Grundannahmen, die Systematik der Bilanzrechnungen, die bei der Vorausberechnung der Einnahmen und der Ausgaben aufgetretenen Probleme und die Hauptergebnisse der Bilanzen,

b) den Finanzausgleich in der Wanderversicherung.

Die Stellungnahmen der Sachverständigen und sonstige Probleme der versicherungstechnischen Bilanzen wurden sodann vom Ausschuß mit Regierungsvertretern eingehend erörtert.

Nach § 1383 Abs. 1 Reichsversicherungsordnung (RVO) und § 110 Abs. 1 Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) wird zur Festsetzung der künftigen Höhe der Beiträge für die Versicherten ein durchschnittlicher Beitragssatz berechnet. Dieser Beitragssatz ist so zu bemessen, daß jeweils für einen zehnjährigen Deckungsabschnitt der Wert aller in diesem Deckungsabschnitt eingehenden Beiträge und sonstigen Einnahmen samt dem Vermögen mit Zins und Zinseszins den Betrag deckt, der erforderlich ist, damit alle in dem betreffenden Deckungsabschnitt zu leistenden Aufwendungen bestritten werden können und außerdem am Ende des Deckungsabschnitts eine Rücklage verbleibt, die den Aufwendungen zu Lasten der Versicherungsträger im letzten Jahre des Deckungsabschnitts gleichkommt.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung stellt nach § 1383 Abs. 2 RVO und § 110 Abs. 2 AVG in Abständen von zwei Jahren versicherungstechnische Bilanzen, erstmalig für den 1. Januar 1959, auf. Die Bilanzen sollen für die drei auf den Stichtag der Bilanz folgenden Jahrzehnte erkennen lassen, wie sich die Einnahmen, die Ausgaben und das Vermögen der Versicherungsträger voraussichtlich entwickeln werden.

Die versicherungstechnischen Bilanzen der gesetzlichen Rentenversicherungen unterscheiden sich grundsätzlich von den versicherungstechnischen Bilanzen, die Unternehmen der Individual-Rentenversicherung zu erstellen haben. Das ist in den unterschiedlichen Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung und der Individual-Rentenversicherung begründet.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat im wesentlichen die Aufgabe, den Lebensstandard der Versicherten, die die Altersgrenze erreicht haben, berufs- oder erwerbsunfähig geworden sind, sowie den der Witwen und Waisen von Versicherten zu gewährleisten. Diese sozialpolitische Aufgabe erfordert ein möglichst konstantes Finanzierungsverhältnis, das durch die Versicherungspflicht sowie den Bundeszuschuß gewährleistet ist. Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung hängt, soweit sie auf Beiträgen beruht, von der Kontinuität des Kreises der Versicherten und ihrer produktiven Kräfte ab. Versicherungstechnisch wird die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung durch das Abschnittdeckungsverfahren, das ein modifiziertes Umlageverfahren ist, gewährleistet.

Die Individual-Rentenversicherung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, einen Versicherungsvertrag jederzeit abzuschließen oder zu kündigen. Auf Grund dieser Freiwilligkeit muß die Individual-Rentenversicherung ihr Finanzierungsverfahren und ihre Bilanzierungsweise auf die Zufälligkeit individueller Entschlüsse abstellen.

Individual-Rentenversicherung und gesetzliche Rentenversicherung haben demgemäß ihre künftigen Einnahmen und Ausgaben in durchaus unterschiedlicher Weise zu bilanzieren, weshalb die versicherungstechnischen Bilanzen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mit denen der Individual-Rentenversicherung verglichen werden können.

II. Grundannahmen der Bilanzen

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung hängt von zahlreichen demographischen, volkswirtschaftlichen, versicherungstechnischen und gesetzlichen Daten, z. B. der Bevölkerungszahl, dem Beschäftigungsstand, den Arbeitsentgelten, der Zugangs- und Abgangshäufigkeit der Rentner, der Gesetzgebung über die Rentenanpassung, ab.

Für jede einzelne dieser Gegebenheiten müssen in den Bilanzen bestimmte Annahmen getroffen werden. Dadurch ist der Wert der versicherungstechnischen Bilanzen begrenzt; denn ihre Aussagen können lediglich lauten: „Wenn sich die Bevölkerung, die Zahl der Beschäftigten und der Rentner, die Entgelte usw. in der angenommenen Weise gestalten, wird sich die finanzielle Lage der Rentenversicherung in dieser oder jener Weise entwickeln." Die Wahl der Grundannahmen ist demnach von entscheidender Bedeutung für den Wert der Bilanzen. Deshalb müssen für eine Grundannahme nach Möglichkeit mehrere Varianten vorgesehen werden. Der Variation der Grundannahmen sind jedoch in der Praxis Grenzen gesetzt. Werden z. B. für nur drei Grundannahmen je drei Varianten gewählt, so beträgt die Zahl der durchzuführenden Bilanzrechnung bereits 27. Mit der Variation der Grundannahmen wächst nicht nur der Umfang der zu bewältigenden Arbeit, sondern es leidet auch darunter die übersichtliche Darstellung der Bilanzergebnisse. Die vorgelegten versicherungstechnischen Bilanzen enthalten insgesamt 99 Bilanzrechnungen für die Arbeiterrentenversicherung und 99 für die Angestelltenversicherung, also insgesamt 198 Bilanzrechnungen.

A. Bevölkerungsentwicklung

Naturgemäß hat die Entwicklung der Bevölkerungszahl einen entscheidenden Einfluß auf die finanzielle Lage der Rentenversicherungen. Der Ausschuß hat sich deshalb besonders eingehend mit der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung beschäftigt und hierfür das neueste Zahlenmaterial des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt.

1. Methode der Schätzungen

Der Präsident des Statistischen Bundesamtes berichtete als Sachverständiger dem Ausschuß über die in seinem Amt vorgenommenen Vorausschätzungen der Bevölkerung des Bundesgebietes bis zum Jahre 2000. Diese Vorausschätzungen beruhen auf bestimmten Annahmen über die Sterblichkeit, die Eheschließungen, die Geburtenhäufigkeit, die Wanderungen usw.

Bei der Vorausschätzung der Sterblichkeit wurde eine Sterbetafel benutzt, die zu ⅓ die Sterblichkeitsverhältnisse des Jahres 1957 und zu ⅔ die Sterblichkeitsverhältnisse des Jahres 1958 widerspiegelt. Die Verwendung einer Sterbetafel 1958/59 hätte zu niedrige und die Verwendung einer Sterbetafel 1959/60 wegen der Grippewelle zu hohe Ausgangswerte ergeben.

Nur bei der Säuglingssterblichkeit konnte schon der neuesten Entwicklung Rechnung getragen werden.

Zur Sicherheit wurde für die Annahme über die Sterblichkeit neben der Entwicklung im Bundesgebiet auch die Entwicklung der Sterblichkeit im Ausland geprüft. Die Annahmen unterstellen, daß die Säuglingssterblichkeit von 29,1 auf 1000 Lebendgeborene im Jahre 1962 bis auf 13,8 im Jahre 1973 absinkt. Für die übrigen Altersgruppen liegen die Abnahmen bis 1988 zwischen 24 % bei den Ein- bis unter Fünfjährigen und 14 % bei den über 50jährigen Frauen bzw. 6 % bei den über 50jährigen Männern. Grundsätzlich wurde davon ausgegangen, daß die Sterblichkeit bei jüngeren Personen stärker abnimmt als bei älteren.

Bei den Eheschließungen lediger Frauen wurde eine Heiratstafel des Jahres 1958 zugrunde gelegt. Lediglich bei den jüngsten Frauen war es notwendig, durch Erhöhung der Wahrscheinlichkeiten der neuesten Entwicklung Rechnung zu tragen.

Bei den Verwitwungen gestattete das vorliegende Material für 1960 nur eine Spezifizierung nach dem Lebensalter der Frauen.

Für die Ehelösungen wurden Scheidungswahrscheinlichkeiten nach Geburts- und Eheschließungsjahren der verheirateten Frauen berechnet, da nach den statistischen Erfahrungen die Scheidungshäufigkeit einmal vom Heiratsalter und zum anderen von der Ehedauer abhängt.

Für die Wiederverheiratungen verwitweter und geschiedener Frauen wurden aus den Unterlagen über die Eheschließungen nach dem bisherigen Familienstand, nach Geburtsjahren sowie aus den Unterlagen für verwitwete und geschiedene Frauen nach Geburtsjahren Wiederverheiratungshäufigkeiten für die Jahre 1957/58 berechnet. Auch die Annahmen über die Wiederverheiratung wurden unverändert beibehalten.

Die Annahmen über ehelich Lebendgeborene gehen von Geburtsziffern nach Ehedauer und Alter der verheirateten Frauen für das Jahr 1959 aus. Seitdem sind nach dem vorliegenden Material keine wesentlichen Änderungen mehr eingetreten.

Bei Annahmen über die Veränderungen der Geburtenhäufigkeit wurde nach der Ehedauer unterschieden. Erfahrungsgemäß steigt bei einer Zunahme der Geburtenhäufigkeit die Kinderzahl in den späteren Ehejahren, und bei einem Rückgang der Geburtenzahlen nimmt die Kinderzahl in den späteren Ehejahren ab. Die Zunahme bei der einen Annahme liegt zwischen 3 % im Eheschließungsjahr und 15 % in den späteren Ehejahren; die Rückgänge bei der anderen liegen zwischen 3 und 13 %.

Die lange Vorausschätzung berücksichtigt ab 1. Januar 1963 keine Wanderungen. Für die Wanderungen, die einen Unsicherheitsfaktor bei einer Vorausschätzung der Bevölkerung darstellen, ist aber ein Modell entwickelt worden, das es ermöglicht, verschiedene Vorstellungen vom künftigen Umfang der Wanderungen in Ansatz zu bringen. Dieses Wanderungsmodell weist eine Bestandsveränderung einer Zahl von 1000 Zuwanderern und 1000 Abwanderern für jedes Geschlecht durch Sterbefälle und Geburten vom Jahr der Wanderung ab über 40 Kalenderjahre nach.

2. Ergebnisse der Schätzungen

Das Statistische Bundesamt hat nach der Mitteilung seines Präsidenten sowohl eine optimistische wie eine pessimistische Schätzung durchgeführt und den vorgelegten Zahlen das arithmetische Mittel aus diesen beiden Schätzungen zugrunde gelegt.

Wird von Wanderungen abgesehen, so richtet sich die künftige Entwicklung der Bevölkerung des Bundesgebietes nach den zu erwartenden Zahlen der Geburten und Sterbefälle. Diese wiederum hängen weitgehend von den Veränderungen des Altersaufbaues der Bevölkerung ab.

Hinsichtlich der künftigen Geburtenzahlen ist es von Bedeutung, daß in den nächsten Jahren Personen ins heiratsfähige Alter kommen, die gegen Ende des zweiten Weltkriegs und in den ersten Jahren danach geboren sind und die, verglichen mit den Zahlen für die vor 1944 geborenen, relativ zahlenmäßig schwachen Geburtsjahrgängen angehören. Dadurch wird es in den nächsten Jahren voraussichtlich weniger Eheschließungen und auch vermutlich weniger Geburten geben als bisher. Erst wenn die Angehörigen der Geburtsjahrgänge aus der Zeit nach 1950 heiraten und Kinder bekommen, ist mit einer Zunahme der Geburtenziffern zu rechnen. Die Berechnungen nach den mittleren Annahmen ergaben daher ein Absinken der Geburtenzahl von 974 000 im Durchschnitt der Jahre 1960/64 bis auf 894 000 im Durchschnitt der Jahre 1970/74. Danach erst ist eine allmähliche Steigerung bis auf über 1 Million Geburten jährlich zu erwarten.

In bezug auf die Entwicklung der Zahl der Sterbefälle ist — trotz des Rückgangs der altersspezifischen Sterbehäufigkeit — bei allen Annahmen mit einer Zunahme der Sterbefälle zu rechnen, weil der Anteil älterer Personen an der Bevölkerung ständig größer wird. Den 617 000 Sterbefällen im Durchschnitt der Jahre 1960/64 werden infolgedessen 700 000 im Durchschnitt der Jahre 1970/74 und 766 000 1980/84 gegenüberstehen.

Die entgegengesetzte Entwicklung von Geburten und Sterbefällen muß eine starke Verminderung der Geburtenüberschüsse nach sich ziehen; sie dürfte auf Grund der mittleren Annahmen in den Jahren 1970 bis 1980 bis auf weniger als 200 000 jährlich sinken. Eine Wiederzunahme der Überschüsse durch höhere Geburtenzahlen ist erst später zu erwarten.

Aus den genannten Gründen wird die natürliche Bevölkerungsentwicklung in den nächsten 20 Jahren wahrscheinlich bedeutend langsamer verlaufen als bisher, und auch später werden, falls die Annahmen zutreffen, keine so großen Zunahmen wie in den letzten Jahren mehr zu erwarten sein.

Der heutige Altersaufbau der Bevölkerung ist gekennzeichnet

a) durch Geburtenausfälle im ersten Weltkrieg, in der Weltwirtschaftskrise und zum Ende des zweiten Weltkrieges,

b) durch den Geburtenanstieg nach 1933 und in der jüngsten Zeit,

c) auf der Männerseite durch die Verluste der beiden Weltkriege.

Die hierdurch hervorgerufenen Einbuchtungen und Ausbuchtungen der Bevölkerungspyramide werden auch noch in den kommenden Jahren — in ein höheres Alter nach oben verschoben — bestehen bleiben, wobei jedoch schon nach 1970 die Lücken, die durch die Toten des ersten Weltkrieges im Altersaufbau entstanden sind, kaum mehr sichtbar sein werden. An diese Stelle der Pyramide rücken allmählich die schwachen Geburtsjahrjänge aus dem ersten Weltkrieg, deren Bestand sich bei den Männern noch einmal infolge der Gefallenen im zweiten Weltkrieg stark vermindert hat.

Im Jahre 1970 sind diese Personen etwa 50 bis 55 und 1980 etwa 60 bis 65 Jahre alt. Der bald zu erwartende leichte Geburtenrückgang führt voraussichtlich zu einem Schmalerwerden des Sockels der Bevölkerungspyramide, über den dann die Zahl der um 1960 Geborenen herausragt. Die Spitze der Pyramide wird dagegen bis etwa 1980 breiter, deren Übergewicht auf der Frauenseite stark zunimmt.

Erst gegen die Jahrhundertwende, wenn von der Generation aus dem ersten Weltkrieg nicht mehr viele Menschen leben, wird die Spitze der Pyramide wieder schmaler, die Besetzung der jüngeren Altersgruppen regelmäßiger und der Sockel der Pyramide wieder breiter werden.

Nach der Aufgliederung des Statistischen Bundesamtes in große Altersgruppen waren von der Gesamtbevölkerung am 1. Januar 1963 22,4 % unter 15 Jahre, 66,5 % 15 bis unter 65 Jahre und 11,1 % über 65 Jahre alt.

Der Anteil der unter 15jährigen dürfte sich in den nächsten Jahren nur noch geringfügig auf etwa 23 % erhöhen. Verminderungen sind dagegen für den Anteil der 15- bis unter 65jährigen bis auf 62,6 % im Jahre 1975 zu erwarten. Anschließend dürfte eine leichte Zunahme bis auf 65 % eintreten. Dem steht eine starke Erhöhung des Anteils der über 65jährigen gegenüber, der 1970 12, 7 und 1980 14,4 % der Bevölkerung betragen dürfte. Danach wird eine allmähliche Abnahme der über 65jährigen und eine Stabilisierung ihres Anteils an der Bevölkerung bei etwa 12,6 % sattfinden. Besonders große Zunahmen des Anteils von alten Leuten bis auf 17,1 % im Jahre 1980 sind bei den Frauen zu erwarten, während bei den Männern dieser Anteil voraussichtlich nur bis auf 11,5 % steigt.

Im Zusammenhang mit der Gliederung der Bevölkerung in Altersgruppen hat sich der Ausschuß insbesondere mit den Entwicklungstendenzen in bezug auf die Relation der erwerbsfähigen Bevölkerung zu der Gruppe der über 65jährigen beschäftigt.

Nach den Vorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes sind für die Gruppe der Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren bis 1975 etwa gleichbleibende Zahlen von rd. 36 Millionen zu erwarten. Zu einer Erhöhung dieser Zahlen wird es — ohne Annahme einer Wanderung — vermutlich erst später kommen.

Bei den Männern im erwerbsfähigen Alter dürfte bis 1975 ein Anstieg von 17,4 auf 17,7 Millionen und später ein stärkerer Anstieg bis auf etwa 20 Millionen in Betracht kommen. Dies ist darin begründet daß dann die starken Nachkriegsjahrjänge in das erwerbsfähige Alter kommen, gleichzeitig die Abgänge ins Rentenalter relativ gering sein werden, weil die betreffenden Jahrgänge schwächer sind.

Die Frauen, die aus den relativ starken Geburtsjahrgängen aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg stammen, werden in nächster Zukunft in das rentenberechtigte Alter hineinwachsen. Dies wird sich bis 1975 für die im erwerbsfähigen Alter stehenden Frauen von 15 bis 65 Jahren in einer Verminderung von zur Zeit 19,3 Millionen auf 18,7 Millionen auswirken. Erst dann wird eine leichte Wiederzunahme ihrer Zahl erfolgen.

Diese Entwicklung der Personen im erwerbsfähigen Alter hat zur Folge, daß sich das Arbeitskräftepotential — ohne Wanderungen — in den nächsten 10 bis 15 Jahren nicht stark erweitern kann. Realistischerweise ist im Hinblick auf die Ausdehnung der Zeit des Schulbesuchs sogar mit einer schwachen Minderung zu rechnen.

Die Zahl der über 65jährigen von zur Zeit 6,1 Millionen dürfte bis 1970 auf 7,3 Millionen oder um 20 % und bis 1980 auf 8,4 Millionen oder um 39 % seit 1963 gestiegen sein. Vom Statistischen Bundesamt wird bis 1980 bei den Männern mit einer Zunahme um 35 % und bei den Frauen mit einer solchen um 42 % gerechnet. Nach 1980 wird vermutlich die Zahl der über 65jährigen Männer und Frauen wieder auf etwa 7,6 Millionen zurückgehen.

Diese Veränderungen im Altersaufbau werden nach Mitteilung des Präsidenten des Statistischen

Bundesamtes steigende Rentenausgaben sowie wachsende Beanspruchung des Gesundheitswesens und einen stärker werdenden Bedarf an Altersheimen und ähnlichen Einrichtungen zur Folge haben.

Diese Ausgaben müssen von einer erwerbstätigen Bevölkerung getragen werden, deren Zahl sich bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Anteil der über 65jährigen am höchsten ist, kaum erhöhen kann. Erst nach 1980 wird sich die Entwicklung wieder ändern.

Das wichtigste Ergebnis dieser neuen Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes für die finanzielle Zukunft der Rentenversicherung ist die Relation der erwerbsfähigen Bevölkerung zu den Alten. Auf 1000 15- bis 65jährige Personen entfallen 1963: 166, 1975: 222, 1980: 228 und im Jahre 2000 197 über 65jährige.

Wenn auch die Rentenversicherung durch diese Bevölkerungsentwicklung vor finanzielle Probleme gestellt wird, so ist doch nach diesen neuesten Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes das Verhältnis der Zahl der über 65jährigen zu der Zahl der im erwerbsfähigen Alter Stehenden (der 15- bis 65jährigen) günstiger als dies in den versicherungstechnischen Bilanzen angenommen wurde.

Im Hinblick auf die in der Öffentlichkeit gelegentlich erhobenen Vorwürfe, die versicherungstechnischen Bilanzen gingen von einer für die Finanzlage der Rentenversicherung zu günstigen Annahme über die Sterblichkeitsentwicklung aus, nahm der Ausschuß zur Kenntnis, daß sich nach dem neuesten Material des Statistischen Bundesamtes eine solche Kritik nicht rechtfertigen läßt.

Nach den dem Ausschuß gegebenen Erklärungen der Regierungsvertreter hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung diese neuen finanziell günstigeren Daten bei den Vorarbeiten für die nächsten Bilanzen berücksichtigt.

Im übrigen wurden die Vermutungen eines Sachverständigen, daß nach einer Periode des Abklingens der bereits in den versicherungstechnischen Bilanzen für den zweiten und den dritten Deckungsabschnitt vorausgeschätzten finanziellen Anspannung um die Jahrtausendwende eine neue, weitere Verschlechterung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen eintreten würde, von den anderen Sachverständigen als nicht begründet bezeichnet.

B. Zahl der Erwerbstätigen

Bei der Anhörung der Sachverständigen ergab sich, daß die Vorausschätzung der Zahl der Erwerbstätigen noch schwieriger ist als die Vorausschätzung der Bevölkerungszahl. Längerfristige Vorausschätzungen sind vom Statistischen Bundesamt in dieser Hinsicht nicht gemacht worden, da sie ohne Annahmen über die ökonomische Entwicklung nicht möglich sind. Derartige Berechnungen wurden, wie der Präsident des Statistischen Bundesamtes mitteilte, jedoch vom Bundeskzanler als nicht mit dem System der Marktwirtschaft vereinbar angesehen.

Wenn dennoch eine Vorausschätzung der Zahl der Erwerbstätigen versucht wird, so müssen drei Fakten berücksichtigt werden:

a) Es ist mit einer Senkung der Erwerbsquote für jüngere Jahrgänge wegen der längeren Schul- und Berufsausbildung zu rechnen.

b) Die Zahl der ledigen Frauen (die wie Männer in voller Zahl berufstätig sind) wird abnehmen, und zwar der älteren ledigen Frauen durch Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und der jüngeren Jahrgänge wegen des sinkenden Heiratsalters.

c) Von den erwerbstätigen verheirateten Frauen sind gegenwärtig 41 % in der Landwirtschaft, im Handel und im Gaststättengewerbe, in Dienstleistungsberufen, als Selbständige und vor allem als mithelfende Familienangehörige tätig. Mit einer Veränderung der Zahl derartiger Unternehmungen dürfte sich nach Ansicht des Statistischen Bundesamtes auch die Zahl der erwerbstätigen verheirateten Frauen verändern.

Insgesamt ist nach Mitteilung des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes eine Senkung des Anteils der erwerbstätigen Bevölkerung an der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren, deren Anteil ohnehin bis 1975 sinken wird, zu erwarten. Dieser Vorgang nehme vermutlich einen wellenförmigen Verlauf: Bis 1971 sinke die allgemeine Erwerbsquote, steige wieder an bis 1986, ohne die heutige Höhe zu erreichen und gehe dann wieder zurück.

Noch schwieriger für eine Prognose ist die Berechnung des Anteils der Arbeitnehmer an der Gruppe der erwerbstätigen Bevölkerung. Nach den Annahmen des Statistischen Bundesamtes werden strukturelle Veränderungen wahrscheinlich zu einem weiteren Wechsel von Selbständigen und Mithelfenden in die Gruppe der Arbeitnehmer führen. Das Ausmaß dieser Entwicklung ist schwer abzuschätzen. Insgesamt dürfte sich aber der Anteil der Arbeitnehmer an der Gruppe der Erwerbstätigen erhöhen.

Das dürfte zu einer relativen Steigerung der Zahl der zukünftigen Beitragszahler der Rentenversicherung führen, die entscheidend durch die Zahl der Arbeitnehmer bestimmt ist.

Nach Ansicht der Sachverständigen gibt es — das wurde allgemein bedauert — über die gegenwärtige Zahl der Versicherten der Rentenversicherung kein exaktes Zahlenmaterial. Dadurch werden die Vorausschätzungen für die finanzielle Zukunft der Rentenversicherung außerordentlich erschwert. Die in den versicherungstechnischen Bilanzen angegebenen Zahlen der Versicherten beruhen nur auf Schätzungen.

Wie der Präsident des Statistischen Bundesamtes ausführte, war es im Wege des Mikrozensus möglich, in bezug auf die Berechnung der Zahl der Versicherten der Rentenversicherung einige Fortschritte zu erzielen, da im Rahmen dieser Befragung seit 1957 die Pflichtversicherten ermittelt werden. 1962 habe es rd. 18 Millionen Pflichtversicherte gegeben. Die Zahl der Pflichtversicherten wird vermutlich in den nächsten Jahrzehnten auf etwa 19 Millionen ansteigen.

Über die Zahl der freiwillig Versicherten und der sogenannten latent Versicherten (Personen, die in letzter Zeit weder Pflicht- noch freiwillige Beiträge

entrichtet, aber dennoch später Rentenansprüche haben) gibt es nur völlig unzureichende Schätzungen.

Der Ausschuß hat sich im Hinblick auf die Finanzgestaltung der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten auch mit der zukünftigen Entwicklung des Anteils der Arbeiter und der Angestellten beschäftigt. Nach Auskunft der Bundesregierung kann aus dem vorliegenden statistischen Material des Mikrozensus von 1958 bis zum Jahre 1962 gefolgert werden, daß die Erwerbsquote der Arbeiter keine deutlich sichtbare Tendenz zur Zunahme oder Abnahme habe. Alles spreche dafür, daß ihre Erwerbsquote ungefähr konstant bleiben werde.

Hingegen zeige die Erwerbsquote der Angestellten nach den Ergebnissen der Mikrozensen der Jahre 1958 bis 1962 eine deutliche Aufwärtsentwicklung. Dieses Ergebnis sei von großer Bedeutung für das Verhältnis zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung auch hinsichtlich des Wanderversicherungsausgleichs.

Von Mitgliedern des Ausschusses wurde darauf hingewiesen, daß der künftigen Entwicklung der Arbeiter- und Angestelltenquoten Beachtung geschenkt werden müsse, und erklärt, daß nach den internationalen Erfahrungen mit einem gewissen Rückgang der Arbeiterquoten zu rechnen sei.

Die Bundesregierung sagte zu, daß diese Fragen wegen ihrer Wichtigkeit in die Sozialenquete einbezogen würden.

Der Ausschuß hat sich bei der Erörterung der Zahl der Erwerbstätigen auch mit den Auswirkungen der Beschäftigung von Gastarbeitern auf die Finanzlage der Rentenversicherung beschäftigt. Von den Sachverständigen wurde darauf hingewiesen, daß durch die hohe Zahl der Gastarbeiter der Bestand der Pflichtversicherten in jüngeren Jahrgängen in einer Weise vermehrt wird, die sich auf die Finanzlage der Rentenversicherung günstig auswirkt. Die Rentenleistungen für diese Gastarbeiter werden nämlich erst in einer Zeit zu erbringen sein, in der sich die durch die Bevölkerungsentwicklung bedingte finanzielle Anspannung der Rentenversicherung ohnehin mildern wird.

C. Arbeitsentgelte der Versicherten

In den Bilanzen sind bei den Grundannahmen über die Entgeltentwicklung drei Varianten gewählt worden, nämlich, daß die Entgelte sich

a) von 1960 auf 1961 an jedes Jahr um 6 % des jeweiligen Wertes erhöhen;

b) jährlich um 4,5 % erhöhen;

c) von 1960 auf 1961 um 7 %, dann um 4 %, dann um jeweils 0,1 % weniger erhöhen, bis sie 1972 eine Erhöhung von 3 % erreicht haben, die sich dann fortsetzt.

Tatsächlich haben sich die Arbeitsentgelte, wie der Ausschuß zur Kenntnis nahm, weit stärker erhöht, als auch nach der günstigsten Variante berechnet wurde. Die Arbeitsentgelte sind von 1960 auf 1961 effektiv um 10,2 %, von 1961 auf 1962 um 9,0 % gestiegen. Infolgedessen konnten bereits in den Sozialberichten 1962/63 Verbesserungen an dem Resultat der Bilanzen in dem Sinne vorgenommen werden, daß der Prozentsatz der Erhöhung des Rücklagesolls erhöht worden ist.

D. Zinssatz

Hinsichtlich der Entwicklung des Zinssatzes wurde in den Bilanzen mit drei Varianten gerechnet. Der Zinssatz würde betragen

a) von 1961 an dauernd 5 %,

b) von 1961 an dauernd 3 %,

c) 1961 4,9 % und dann jährlich um 0,1 % bis auf den Stand von 4 % sinken.

Nach Meinung der Sachverständigen ist der Zinssatz für die Bilanzergebnisse von untergeordneter Bedeutung. Der Ausschuß teilte diese Auffassung und ersuchte die Regierung, bei den künftigen Bilanzen einen einheitlichen Zinssatz zugrunde zu legen, wodurch sich die Zahl der Bilanzrechnungen nicht unerheblich verringern würde.

III. Konsequenzen der Bilanzen

A. Beitragssatz

Aus der Entwicklung der Bevölkerung, der Zahl der Beschäftigten und der Rentner ergeben sich für die weitere finanzielle Gestaltung der Rentenversicherung weitgehende Konsequenzen.

Alle Sachverständigen waren sich, wie in der finanziellen Begründung des Regierungsentwurfs zu den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen bereits dargelegt, darüber einig, daß Beitragserhöhungen in Zukunft unvermeidlich sind. Die Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze schreiben in § 1383 RVO (§ 110 AVG) vor, daß jeweils nach Ablauf eines 10jährigen Deckungsabschnitts der für den nächsten Deckungsabschnitt im voraus zu berechnende Beitragssatz bestimmt wird. Die vorgelegten Bilanzen sowie die von der Bundesregierung dem Bundestag jährlich erstatteten Sozialberichte legen indessen den Gedanken nahe, eine Änderung des Beitragssatzes unabhängig von dem in den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen vorgesehenen Rhythmus vorzunehmen.

Über Ausmaß und Zeitpunkt der erforderlichen Beitragserhöhungen gab es unter den Sachverständigen keine einheitliche Auffassung.

Für eine baldige Beitragserhöhung, wie sie vom Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Sechsten Rentenanpassungsgesetz angesprochen wurde, brachte ein Sachverständiger vor, daß nur auf diese Weise der erhebliche Sprung im Beitragssatz beim Übergang vom ersten Deckungsabschnitt zum zweiten Deckungsabschnitt, also zum 1. Januar 1967, abgeschwächt werden könne. So würde auch vermieden werden, daß die unter Umständen gegen Ende des ersten Deckungsabschnittes notwendige Auflösung eines Teils der Deckungsrücklage der Rentenversicherung konjunkturpolitisch bedenkliche Auswir-

kungen habe. Auch der Vertreter der Bundesregierung wies darauf hin, daß bei Verwirklichung dieser Empfehlungen es beitragsmäßig keine krassen Steigerungen gebe und man wahrscheinlich nicht gezwungen wäre, im zweiten Teil des Deckungsabschnitts einen Teil der Rücklage aufzulösen.

Im Zusammenhang mit der in Zukunft erforderlichen Beitragserhöhung warf ein anderer Sachverständiger die Frage auf, ob es zweckmäßig sei, an den bisherigen Grundsätzen der Rentenversicherung, insbesondere der Dynamik, unverändert festzuhalten.

Ein weiterer Sachverständiger wies in bezug auf die Beitragserhöhung darauf hin, daß es bei Anwachsen des Sozialprodukts für die Beitragszahler leichter als bei einer Stagnation sei, höhere prozentuale Beiträge zu tragen. Eine Beitragserhöhung liefe dann auf einen ähnlichen Effekt hinaus wie die Progression der Einkommensteuer. Bei steigendem Sozialprodukt könne trotz Erhöhung der Beitragssätze der Lebensstandard der Versicherten weiter verbessert werden; es werde dann lediglich ein Teil des Einkommenszuwachses zugunsten der Rentenberechtigten verwandt werden.

Der Ausschuß hat auch die Zusammenhänge zwischen Beitragsgestaltung und Automation und ähnliche technologische Weiterentwicklungen erörtert. Dabei ging es u. a. um die Frage, ob eine Erhöhung des Beitragssatzes eine Beschleunigung der Automation und damit möglicherweise als Folgeerscheinung Arbeitslosigkeit und Beitragsausfälle nach sich ziehen würde. Eine solche Wirkung wurde unter Hinweis darauf verneint, daß nach Erfahrungen anderer Länder die Geschwindigkeit des Automationsprozesses nicht von Entwicklungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik abhinge.

Zu den Bedenken eines Ausschußmitgliedes gegen Beitragserhöhungen, die die Gesamtbelastung der persönlichen Einkommen vergrößere und die Eigentumsbildung beeinträchtige, wies ein Sachverständiger darauf hin, daß erst einmal das Ergebnis der in 45 000 Haushalten durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes abgewartet werden müßte. Daraus könnten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wo die „Sparschwelle" liegt.

Auf die Frage eines Ausschußmitgliedes, wie sich die finanzielle Situation der Rentenversicherungen im Falle einer Depression gestalte, meinten die Sachverständigen, eine Rentenversicherungsformel, die gegen eine längere Depression mit mehreren Millionen Erwerbslosen gefeit ist, sei nicht denkbar. Wenn eine schwere Depression eintrete, könnte praktisch nur mit defizitären Staatsausgaben geholfen werden. Der Ausschuß war überwiegend der Meinung, daß im Falle einer längeren Depression auch die Rentner das Schicksal des ganzen Volkes teilen würden. Deshalb sei es die Aufgabe der Politik, eine derartige Depression zu verhindern.

Der Ausschuß hat die Beitragsfrage auch im Zusammenhang mit den anderen Problemen der Finanzierung der Rentenversicherung diskutiert. Dabei wurde u. a. erörtert, ob und inwieweit sich wirtschaftliche Entlastungen durch Maßnahmen zur Senkung der vorzeitigen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, Erweiterung des Kreises der Versicherten, Änderung der Deckungsprinzipien usw. ergeben könnten. Bei der Aussprache zeigte sich, daß die vorhandenen statistischen Daten zur Klärung dieser Zusammenhänge nicht ausreichen.

B. Bundeszuschuß

Die Meinungen der Sachverständigen über die Funktion des Bundeszuschusses in der Rentenversicherung waren geteilt. Einige Sachverständige vertraten die Auffassung, der Staatszuschuß müsse im System der Rentenversicherung als ein Fremdkörper angesehen werden, der noch dazu die Gefahr inflationistischer Entwicklungen mit sich brächte; denn bei Finanzierung eines steigenden Bedarfs der Rentenversicherungen sei nicht sichergestellt, daß in Höhe des wachsenden Bedarfs auch zusätzliche Mittel aus dem Wirtschaftskreislauf gezogen würden, wie dies bei den Beiträgen stets der Fall sei.

Auch ein weiterer Sachverständiger bezeichnete die Gewährung von Staatszuschüssen als eine Systemwidrigkeit in der Rentenversicherung. Staatszuschüsse ließen sich lediglich zur Sicherung des Existenzminimums von nicht mehr arbeitsfähigen Menschen rechtfertigen. Die Gewährung von Staatszuschüssen sei nur so lange erforderlich, wie Mindestrenten noch nicht die gebotene Höhe erreicht hätten.

Die überwiegende Mehrheit des Ausschusses war sich darin einig, daß die Gewährung von Bundeszuschüssen in der Rentenversicherung sinnvoll ist. Es wurde in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, daß der Bundeszuschuß u. a. zur Deckung der Kriegsfolgeleistungen diene.

In dem Gedankenaustausch wurde auch die unterschiedliche Höhe der Bundeszuschüsse in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung erörtert und betont, daß für die Altershilfe der Landwirte und die knappschaftliche Rentenversicherung ein erheblich höherer Anteil der Bundeszuschüsse als in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten gewährt werde. Die Bundesregierung erklärte hierzu, daß für diese beiden Bereiche der Zuschuß deshalb so hoch sei, weil der Bund hier für den Rückgang der Beitragszahler eintrete. Im übrigen sagte die Regierung zu, daß die Frage der unterschiedlichen Höhe der Bundeszuschüsse für die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherung im Rahmen der Sozialenquete näher untersucht werde.

C. Deckungsabschnitte

Nach § 1383 RVO (110 AVG) sind jeweils für einen zehnjährigen Deckungsabschnitt die Einnahmen und Ausgaben in dem betreffenden Abschnitt auf den Bilanzstichtag zu ermitteln, damit aus dem Gleichsetzen der Einnahmen mitsamt dem Vermögen und den Ausgaben innerhalb des betreffenden Abschnitts der erforderliche Beitragssatz berechnet werden kann. Dabei sollen die Bilanzen für die auf den

Stichtag folgenden 30 Jahre die Entwicklung der absoluten Werte der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens erkennbar machen.

Bei den Berechnungen zu den versicherungstechnischen Bilanzen wurde von starren Deckungsabschnitten ausgegangen, die sich nach dem Datum des Inkrafttretens der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze richten. Der erste Abschnitt reicht danach vom 1. Januar 1957 bis zum 31. Dezember 1966, der zweite Abschnitt von 1967 bis 1976 und der dritte von 1977 bis 1986.

Einige Sachverständige erhoben gegen diese festen Deckungsabschnitte Einwendungen. Eine solche Bilanzierung, die nach Meinung dieser Sachverständigen keine Begründung im Gesetz findet, führe zu einer starren Kalkulation. So werde beispielsweise bei dieser Bilanzierungsmethode der Beitrag nur bis 1966 berechnet, was für die Beitragskalkulation zu kurzfristig sei. Zwangsläufig müßte bei einer solchen Methode mit Beginn des nächsten Deckungsabschnitts eine sprunghafte Beitragserhöhung erfolgen, da dann der Beitrag unter Berücksichtigung eines bis Ende 1976 laufenden Zeitraums zu berechnen sei. Deshalb solle, so meinten diese Sachverständigen, mit gleitenden Deckungsabschnitten gerechnet werden.

Die Bundesregierung brachte gegen das System der gleitenden Deckungsabschnitte Bedenken vor. Wegen der Zeiträume, die sich notwendigerweise vom Stichtag der Bilanz bis zur Vorlage der Bilanz und von der Vorlage der Bilanz bis zum Abschluß der parlamentarischen Beratungen über die Bilanz ergeben, würde der Beginn eines gleitenden Deckungsabschnittes eine geraume, von vornherein nicht mit Sicherheit festzulegende Zeit hinter dem Stichtag der Bilanz liegen müssen; denn gesetzgeberische Folgerungen, die aus der Bilanz zu ziehen wären, dürften natürlich nicht zu rückwirkenden Änderungen des Beitragssatzes führen.

Im übrigen wies die Bundesregierung darauf hin, daß die kategorische Erklärung in § 1385 Abs. 1 RVO (§ 112 AVG) „der Beitragssatz für die Pflichtversicherten beträgt 14 v. H." bei gleitenden Deckungsabschnitten nicht recht verständlich sei; denn dann hätte dieser Passus etwa so lauten müssen „der Beitragssatz für die Pflichtversicherten beträgt vorläufig 14 v. H."

Der Ausschuß hat sich vorbehalten, das Problem der festen oder der gleitenden Deckungsabschnitte bei den nächsten versicherungstechnischen Bilanzen zu klären.

D. Rücklagen

1. Stand der Rücklagen und der Vermögensanlagen

Nach Auskunft der Bundesregierung konnte bis jetzt die in § 1383 RVO (§ 110 AVG) vorgesehene Rücklage gebildet werden. Das Vermögen der Rentenversicherungen ist Ende 1962 größer gewesen als die Ausgaben, die im Jahre 1962 zu Lasten der Versicherung gegangen sind. So hat das Vermögen der Arbeiterrentenversicherung Ende 1962 12,9 Milliarden DM betragen; ihre aus eigenen Mitteln bestrittenen Ausgaben im Jahre 1962 — also abzüglich Staatszuschüsse und Erstattungen von anderen Stellen — 10,8 Milliarden DM. Wäre der erste 10jährige Deckungsabschnitt Ende 1962 zu Ende gegangen, so wäre das Rücklagesoll zu diesem Zeitpunkt höher gewesen als gesetzlich erfordert.

Das Vermögen der Angestelltenversicherung hat Ende 1962 7,1 Milliarden DM betragen; ihre eigenen Ausgaben im Jahre 1962 5,2 Milliarden DM. Auch hier hat das Vermögen die letzte Jahresausgabe, die zu Lasten der Versicherungsträger geht, überschritten.

Der Ausschuß hat sodann die Vermögensanlagen der Versicherungsträger erörtert. Nach den gesetzlichen Vorschriften haben die Rentenversicherungsträger eine gewisse Autonomie hinsichtlich der Vermögensanlagen. Es ist ihnen überlassen, von welchen der in den §§ 26 f. RVO aufgezählten Möglichkeiten der Vermögensanlage sie Gebrauch machen wollen.

Die Betriebsmittel und Vermögensanlagen der Versicherungsträger der Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten in Höhe von 22,26 Milliarden DM waren Ende 1963 wie folgt angelegt:

	in Tausend DM
Barmittel und Giroguthaben	9 700
Guthaben bei Banken und Sparkassen	2 800 000
Wertpapiere und Schuldbuchforderungen	9 800 000
Darlehen	7 100 000
Hypotheken (einschließlich Grundschulden)	1 500 000
Grundstücke und Gebäude	900 000
Bewegliche Einrichtungen (Inventar)	150 000
Insgesamt	22 597 000

Aus den Unterlagen der Bundesregierung ist aber die Liquidität der Vermögensanlagen nicht ersichtlich.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Vorschriften über die Vermögensanlage in einigen Punkten veraltet; sie sollen deshalb novelliert werden. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat bereits interessierte und fachkundige Stellen gebeten, zu einer Neufassung der Anlagevorschriften Stellung zu nehmen.

2. Volkswirtschaftliche Gesichtspunkte

In den versicherungstechnischen Bilanzen ist für das Ende des ersten Deckungsabschnitts (31. Dezember 1966) ein Rücklagesoll von rd. 21 Milliarden DM, für das Ende des zweiten Deckungsabschnitts (31. Dezember 1976) ein Rücklagesoll von rd. 46 Milliarden DM und für das Ende des dritten Deckungsabschnitts (31. Dezember 1986) ein Rücklagesoll von rd. 80 Milliarden DM errechnet. Diese, in den Bilanzen dargelegte Entwicklung der Deckungsmittel hat den Ausschuß veranlaßt, das Problem der Rücklagebildung zur Erörterung zu stellen.

Die Sachverständigen erinnerten daran, daß die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Beratung der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze ausführlich die Deckungsprinzipien der Rentenversicherung diskutiert habe. Der Gesetzgeber sei damals vom Anwartschaftsdeckungsverfahren, dessen Durchführung in der Praxis unmöglich geworden war, auf das Abschnittdeckungsverfahren übergegangen und habe damit einen Kompromiß zwischen Anwartschaftsdeckungsverfahren und dem reinen Umlageverfahren gewählt.

Übereinstimmend vertraten die nationalökonomischen Sachverständigen die Auffassung, daß die sich aus dem Abschnittdeckungsverfahren ergebende Kapitalansammlung in der gesetzlichen Rentenversicherung volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sei. Die Ansammlung diene der Schaffung von Rücklagen für Zeiten, in denen das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen sich verschlechtere. Die Auflösung derartiger Rücklagen von vielen Milliarden DM sei aber, falls sie sich überhaupt durchführen lasse, mit Gefahren für Währung und Preisgefüge verbunden. Jede Auflösung derart erheblicher Beträge belaste den Kapitalmarkt. Zum anderen verflüssige die Auflösung den Geldmarkt; denn die dem Kapitalmarkt entzogenen Mittel würden als Renten in bar ausgezahlt, ohne daß gleichzeitig entsprechende Bargeldbeträge der Volkswirtschaft durch Beitragsleistungen entzogen würden.

Die Sachverständigen verdeutlichten die Verflüssigung der Rücklagen an dem Beispiel der konjunkturellen Situation des Jahres 1964. Zweifellos würde gegenwärtig eine Mobilisierung auch nur von Teilen der Rücklage auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Volkswirtschaftlich sei es bedeutungsvoll, daß die Rentenversicherung durch Inanspruchnahme ihrer Rücklagen dem Kapitalmarkt Mittel entziehen würde. Dies könne zwar theoretisch zu einer Dämpfung der Konjunktur führen, aber mit größerer Wahrscheinlichkeit würde bewirkt, daß die dem Kapitalmarkt entzogenen Mittel wieder in den Kreislauf der Wirtschaft kämen. Dies habe aber einen inflatorischen Effekt.

Der Ausschuß war sich mit den Sachverständigen darüber einig, daß die Rentenversicherung in aller Regel nicht als Instrument der Konjunkturpolitik eingesetzt werden soll. Die Rentenversicherung müsse jedoch so gestaltet werden, daß von ihr keine negativen konjunkturpolitischen Folgen ausgingen. Die Sachverständigen machten darauf aufmerksam, daß die Bedeutung der Rücklagen der Rentenversicherung für den Kapitalmarkt immer geringer werde. Die Vermögensanlagen der Rentenversicherung hätten, insbesondere zu Beginn des wirtschaftlichen Wiederaufbaues der Bundesrepublik, eine sehr wichtige Funktion gehabt. Heute könne aber der Kapitalmarkt wahrscheinlich ohne diese Stütze auskommen. So hätten, wie ein Sachverständiger erklärte, im Jahre 1955/56 die Rücklagen der Sozialversicherung 30% der privaten Ersparnisse ausgemacht, während im Jahre 1962 dieser Anteil auf 12% gesunken sei und wahrscheinlich 1963/64 noch weiter sinken werde. Mit zunehmender Festigung des Kapitalmarktes würde also die Rücklagenbildung der Rentenversicherung für die Volkswirtschaft zunehmend entbehrlich.

Zusammenfassend erklärten die Nationalökonomen, es sei eine Illusion, anzunehmen, daß in der gesetzlichen Rentenversicherung durch Rücklagen eine volkswirtschaftliche Reserve für die Rentenleistungen der Zukunft geschaffen werden könnte. Die Renten müßten vielmehr, und — was letztlich entscheidend ist — ihr realer Gegenwert in Form von Gütern und Dienstleistungen, unabhängig vom gewählten Finanzierungsverfahren, stets aus dem laufenden Sozialprodukt aufgebracht werden.

Die Vertreter der Bundesregierung stimmten den Sachverständigen darin bei, daß eine volle Auflösung der Rücklage in Not- und Krisenzeiten unmöglich sei. Dagegen sei eine teilweise Auflösung zum Zweck des Auffangens voraussehbarer Ausgabensteigerungen durchaus möglich. Bei den Mitteln, die verflüssigt werden müßten, wenn in einem Deckungsabschnitt der Bedarf größer sei als das Aufkommen durch Beiträge und Sozialeinnahmen, gehe es um Beträge von etwa 2 bis 3 Milliarden DM jährlich. Diese Beträge könnten durch den Abbau von Spitzen gedeckt werden, die vorher als Rücklagen gebildet worden seien.

Im übrigen wies die Bundesregierung darauf hin, daß die aus der Rücklage erzielten Zinseinnahmen mehr als 1 Milliarde DM jährlich betragen und deshalb für die Finanzierung der Ausgaben eine nicht unwichtige Bedeutung hätten.

3. Fragen der Änderung in der Rücklagenbildung

Der Gedankenaustausch über eine mögliche Änderung der Vorschriften über Rücklagenbildung konzentrierte sich auf zwei Fragen:

a) Verkürzung des Deckungsabschnitts

b) Verringerung der Rücklage.

Im Hinblick auf die Ausführungen der nationalökonomischen Sachverständigen hat der Ausschuß auch erörtert, ob und wieweit es gerechtfertigt werden könne, die Ansammlung von Rücklagen zu verringern. In diesem Zusammenhang war die Tatsache von Bedeutung, daß das Bar- und Anlagevermögen in den gesetzlichen Rentenversicherungen von gegenwärtig rd. 22 Milliarden DM sich nach dem geltenden Recht bis zum Ende des zweiten Deckungsabschnitts etwa verdoppeln und bis zum Ende des dritten Deckungsabschnitts fast vervierfachen müßte.

a) Verkürzung des Deckungsabschnitts

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob der 10jährige Deckungsabschnitt zweckmäßigerweise in einen solchen von 5 Jahren oder gar von einem Jahr geändert werden könnte.

Es war übereinstimmende Auffassung, daß eine einjährige Deckungsperiode gleichbedeutend mit dem reinen Umlageverfahren sei. Die nationalökonomischen Sachverständigen erklärten, daß trotz grundsätzlicher volkswirtschaftlicher Vorteile das reine Umlageverfahren aus demographischen Grün-

den nachteilig sei. Die Bevölkerungsstruktur sei als Folge des wechselhaften Schicksals unseres Volkes so wenig ausgeglichen, daß bei einem reinen Umlageverfahren häufige Änderungen im Beitragssatz unvermeidlich seien.

Es bestehe deshalb die Notwendigkeit eines Kompromisses zwischen jenen volkswirtschaftlichen Argumenten, die gegen einen Deckungsstock, und den finanztechnischen Erfordernissen, die gegen allzu häufige Änderungen des Beitragssatzes sprechen.

Auch die Bundesregierung wies in diesem Zusammenhang auf die Gefahren der Instabilität des Beitragssatzes hin, die gegen den einjährigen Deckungsabschnitt angeführt werden müßten.

Die Regierung war der Auffassung, daß bei einer Verkürzung des Deckungsabschnitts auf 5 Jahre die Sprünge des Beitragssatzes nicht so groß werden. Werde der Deckungsabschnitt von 10 auf 5 Jahre verkürzt, so sei auf Grund der Bevölkerungsentwicklung zwar die Änderung des Beitragsatzes für die ersten 5 Jahre geringer, für die zweiten 5 Jahre müsse er aber besonders stark ansteigen. Deshalb sei auch ein fünfjähriger Deckungsabschnitt unzweckmäßig.

b) Verringerung der Rücklage

Es wurde sodann die Frage angesprochen, ob es gerechtfertigt werden könne, statt wie bisher von der Rücklage in Höhe einer Ausgabe des letzten Jahres des jeweiligen Deckungsabschnitts nur von einer solchen in Höhe eines Halbjahres dieses letzten Jahres auszugehen. Eine solche Änderung verringere die Notwendigkeit einer erheblichen Rücklagebildung in jenen Jahren, die durch die demographischen Besonderheiten in der Bundesrepublik ohnehin beeinflußt werden.

Der Regierungsvertreter machte darauf aufmerksam, daß die voraussehbaren Zusatzaufwendungen gegen Ende des zweiten und Anfang des dritten Deckungsabschnitts finanziell bewältigt werden müßten. Insofern sei es diskutabel, das Rücklagesoll bis dahin nicht weiter zu erhöhen, sondern es beim gegenwärtigen Stand zu belassen. Dann brauchten die aus demographischen Gründen erforderlichen höheren Beiträge nicht noch aus Gründen von versicherungstechnischen Rücklagevorschriften weiter aufgestockt zu werden.

Die Bundesregierung wird in den nächsten Bilanzen die möglichen Auswirkungen einer Verringerung des Rücklagesolls rechnerisch darstellen.

IV. Finanzausgleich in der Wanderversicherung

Eine sogenannte Wanderversicherung liegt vor, wenn für einen Versicherten Beiträge zu mehreren Zweigen der Rentenversicherung entrichet wurden. Nach den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen werden für Wanderversicherte nicht etwa zwei oder mehr Einzelrenten durch die verschiedenen Rentenversicherungsträger gewährt, sondern es wird aus den verschiedenen Bereichen der Rentenversicherung eine Gesamtleistung gezahlt.

Der Ausschuß hat sich von der Bundesregierung über die in den versicherungstechnischen Bilanzen durchgeführte Abrechnung im Finanzausgleich zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten sowie der knappschaftlichen Rentenversicherung unterrichten lassen. Darüber hinaus wurden mit der Bundesregierung und den Sachverständigen die aktuellen Probleme des Finanzausgleichs in der Wanderversicherung, wie die vorläufige Vereinbarung von Abschlagszahlungen zwischen den beteiligten Versicherungsbereichen und die inzwischen erfolgte Aussetzung der Abschlagszahlungen erörtert.

Für die Stützung des Wanderversicherungsausgleichs wurde angeführt, daß ein Versicherungsbereich nicht Beiträge von Versicherten verbrauchen dürfe, für die er später keine Leistungen zu gewähren habe.

Gegen die in den Bilanzen durchgeführte Abrechnung über den Finanzausgleich wurde eingewandt, daß die zugrunde liegenden Vorschriften in den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen nicht mit den in den gleichen Gesetzen festgelegten Deckungsprinzipien vereinbar seien. So lägen beispielsweise, wenn ein Versicherter von der Arbeiterrentenversicherung zur Angestelltenversicherung überwechsele, für ihn in der Rentenversicherung der Arbeiter keine entsprechenden finanziellen Mittel vor.

Der Ausschuß nahm davon Kenntnis, daß die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten (Rentenversicherungs-Finanzausgleichsgesetz) — Drucksache IV/2354 — vorgelegt hat. Bei der Beratung dieses Gesetzentwurfs wird das in den Ausschußberatungen über die versicherungstechnischen Bilanzen gewonnene Material über die Probleme des Finanzausgleichs in der Wanderversicherung Verwendung finden.

V. Zum Antrag des Ausschusses

Bei der Beratung des Entschließungsantrags legten die CDU/CSU-Mitglieder dem Ausschuß einen Antrag vor, in dem es u. a. heißt:

> Die derzeitige vorgeschriebene Frist für die Vorlage aufeinanderfolgender Bilanzen erscheint zu gering, um von Bilanz zu Bilanz alle inzwischen eingetretenen rechtlichen und tatsächlichen Änderungen mit der notwendigen Gründlichkeit zu untersuchen und darzustellen. Die Bundesregierung wird daher ersucht, zu prüfen, ob die Zeiträume für die Vorlage aufeinanderfolgender Bilanzen von bisher 2 Jahren auf 4 Jahre verlängert werden können, und entsprechende Gesetzgebungsvorschläge zu machen.

Die Vertreter der SPD haben hiergegen erhebliche Bedenken erhoben. Die finanzielle Situation der Rentenversicherung mache es erforderlich, unbedingt an der gesetzlichen Regelung festzuhalten, wonach die Bilanzen in Abständen von 2 Jahren vorzulegen sind. Die Vertreter der FDP haben sich dieser Auffassung angeschlossen. Nach weiterer Aussprache haben die Vertreter der CDU/CSU den diesbezüglichen Antrag zurückgezogen.

Im Ausschuß bestand Übereinstimmung darüber, daß der Aussagewert der versicherungstechnischen Bilanzen mit jeder weiteren vorgelegten Bilanz steigen wird. Allein auf Grund der bisher vorgelegten einen Bilanz Konsequenzen für die weitere Gestaltung der sozialpolitischen Gesetzgebung ziehen zu wollen, erscheint unangebracht.

Meinungsverschiedenheiten gab es im Ausschuß, zu welchem Termin die nächste Bilanz, die nach den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen für den 1. Januar 1961 zu erstellen ist, dem Bundestag vorgelegt werden soll. Ein Antrag der SPD, diese versicherungstechnischen Bilanzen zusammen mit dem Sozialbericht 1964 und dem Entwurf für das Siebente Rentenanpassungsgesetz „zum 30. September 1964" vorzulegen, wurde vom Ausschuß mit 12 : 11 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit war der Auffassung, daß im Entschließungsantrag kein bestimmter Termin für Vorlage der nächsten Bilanzen festgelegt werden sollte. Mit Mehrheit wurde deshalb beschlossen, die Bundesregierung zu beauftragen, die nächsten versicherungstechnischen Bilanzen „unverzüglich" vorzulegen.

Bonn, den 11. Juni 1964

Dr. Schellenberg

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Von dem Inhalt der versicherungstechnischen Bilanzen — Drucksache IV/640 — ist Kenntnis genommen.
2. Die Bundesregierung wird ersucht,

   die nächsten versicherungstechnischen Bilanzen unverzüglich vorzulegen.

Bonn, den 11. Juni 1964

Der Ausschuß für Sozialpolitik

Dr. Schellenberg

Vorsitzender und Berichterstatter